Deutscher Bundestag **Drucksache 19/16885**

19. Wahlperiode 29.01.2020

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Dr. Irene Mihalic, Tabea Rößner, Dieter Janecek, Dr. Franziska Brantner, Margarete Bause, Luise Amtsberg, Dr. Danyal Bayaz, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Beate Müller-Gemmeke, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Margit Stumpp und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Freiheit und Rechtsstaatlichkeit erhalten – Kein Einsatz biometrischer Gesichtserkennung in öffentlichen Räumen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Demokratien leben von der Verfügbarkeit grundsätzlich unüberwachter öffentlicher Räume, in denen sich Individuen frei bewegen und äußern können. Die biometrische Gesichtserkennung auf Grundlage algorithmischer Verfahren stellt diese rechtsstaatliche Notwendigkeit in Frage und droht, die relative Anonymität öffentlicher Räume nachhaltig zu gefährden oder gar zu beenden. Freiheitlicher und demokratischer Meinungsaustausch und Diskurs sind jedoch ohne unüberwachte öffentliche Räume nicht denkbar. Räume der Grundrechtsausübung müssen daher grundsätzlich vor staatlicher als auch privat vermittelter digitaler Überwachung geschützt werden. Insoweit liegt es auch in der Verantwortung des Gesetzgebers, das Recht auf Privatheit in öffentlichen Räumen und die informationelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger effektiv zu schützen.

Der Umstand, dass auch die Sicherheit öffentlicher Räume ein hohes öffentliches Gut und immer wieder Gegenstand privater wie behördlicher Maßnahmen und Eingriffe zum Schutz der Rechte der Bürgerinnen und Bürger ist, macht die Notwendigkeit einer stets vorzunehmenden Verhältnismäßigkeitsabwägung deutlich. Trotz der Tatsache, dass der sicherheitspolitische Mehrwert bis heute empirisch nicht belegt werden konnte, wird Videoüberwachung immer wieder als Antwort auf aktuelle Bedrohungslagen propagiert. Entsprechende Erkenntnisse liegen jedoch nur für den Bereich der Strafverfolgung vor: Videoaufzeichnungen können insbesondere bei Taten, die im öffentlichen Raum begangen werden, unter bestimmten Voraussetzungen im Nachhinein dazu beitragen Täter zu identifizieren und zu überführen. Seit Jahren kontroverse Debatten insbesondere um die Ausweitung von Videoüberwachung und die schrittweise Einführung der sogenannten „intelligenten Videoüberwachung“ samt automatisierter Gesichtserkennung zeugen von einer hohen gesellschaftlichen Sensibilität.

Die relative Anonymität öffentlicher Räume hat die Freiheitserfahrung von Generationen geprägt. Sie galt und gilt als selbstverständliche Grundlage freiheitlicher Demokratien. Mit der fortschreitenden Digitalisierung aller Lebensbereiche

läuft auch die stets relative Unüberwachtheit öffentlicher Räume Gefahr, gänzlich verloren zu gehen. Die Risiken digitaler Erfassung und Identifizierung haben massiv zugenommen. Neben der Ausweitung hoheitlicher Videoüberwachung öffentlicher Räume zu unterschiedlichen Zwecken, kam es in den vergangenen Jahren zu signifikanten Steigerungen bezüglich des Ausmaßes und der Intensität der Erfassung, Speicherung, Auswertung und Rasterung von Daten der Bürgerinnen und Bürgern. Die private Nutzung von Smartphones mit hochleistungsfähigen Kameras stellt heute einen weiteren wesentlichen Faktor der weiter voranschreitenden Überwachung öffentlicher Räume dar. Gerade die Kombination dieser hoheitlichen und privaten Erfassungen führt zu einer für die Betroffenen weitgehend unsichtbar bleibenden, aber ganz erheblichen Gefährdung von Grundrechten.

Die insbesondere auf Verfahren Künstlicher Intelligenz basierende Technik biometrischer Gesichtserkennung bedeutet eine weitere, grundlegende und entscheidende Verschärfung der schon heute bestehenden Problematik. Die jederzeit mögliche Aufrüstung von festinstallierten und mobil einsetzbaren Videokameras sowie privaten Smartphones mit Gesichtserkennungssoftware und die damit verbundenen Zugriffe auf Datenbanken mit eindeutig bestimmten Personen zuordenbaren Bilddaten birgt die Gefahr einer ständigen Identifizierbarkeit in Echtzeit. Weitreichenden Missbrauchsmöglichkeiten sind damit kaum Grenzen gesetzt.

Informationen über Aufenthalt, Verhalten und augenblicklichen Zustand von sich in öffentlichen Räumen bewegenden Individuen würden beliebig erfassbar und veröffentlichungsfähig. Auch überindividuelle Folgen der zunehmenden Verbreitung und des Einsatzes biometrischer Identifizierungstechniken wie zu beobachtende, sogenannte „chilling effects“, also unbewusste, selbstregulierende Verhaltensänderungen und Selbstzensur, sind zu beachten. Wer sich im öffentlichen Raum ständig überwacht fühlt, ändert sein Verhalten. Darunter leiden Freiheitsrechte, individuelle Entfaltung und politische Teilhabe.

Die Existenz ebenfalls auf automatisierter, biometrischer Gesichtserkennung in öffentlichen Räumen basierender „social credit systems“ in nicht-demokratischen Staaten zum Zweck einer weitreichenden Überwachung der eigenen Bevölkerung, aber auch der Fall des US-Unternehmens „Clearview AI“, das eine fast drei Milliarden Personen umfassende Bilddatenbank führte, zeigen die Eilbedürftigkeit der Implementierung von grundrechtsschützenden Maßnahmen auf (vgl. „Gesichtserkennung mit "Clearview AI"- Eine Software schockiert Amerika“, Süddeutsche Zeitung vom 20.01.2020, abrufbar unter: https://www.sueddeutsche.de/digital/gesichtserkennung-clearview-app-polizei-gesicht-1.4764389).

Ein mit der Implementierung derartiger Systeme einhergehender allgemeiner Überwachungs- und Kontrolldruck sind mit Menschenwürde und Demokratie in freiheitlich verfassten Gesellschaften schlicht nicht vereinbar.

Die derzeitigen Pläne des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat für eine Legalisierung der sogenannten „intelligenten Videoüberwachung“ und der automatisierten, biometrischen Gesichtserkennung in öffentlichen Räumen stellen eine existenzielle Gefahr für die informationelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger dar. Die in einem Gesetzentwurf für ein reformiertes Bundespolizeigesetz verankerten Pläne sehen eine schrittweise Einführung derartiger Systeme auf besonders frequentierten Bahnhöfen und Flugplätzen vor.

Aktuell diskutiert die Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz des Bundestags neben vielen anderen Herausforderungen auch den Umgang mit Algorithmen mit unvertretbarem Schädigungspotenzial. Wie die Frage nach der Zulässigkeit von biometrischer Gesichtserkennung im öffentlichen Raum letztlich beantwortet wird, wird auch entscheidend sein für die Frage, wie insgesamt in Europa und

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

weltweit wirksame Regeln für den Umgang mit Künstlicher Intelligenz geschaffen werden können, um grundlegende Rechte und Freiheiten zu schützen. Von zentraler Bedeutung ist, dass nicht gesetzgeberisch Fakten geschaffen werden.

Zweifelsohne bestehen auf Bahnhöfen und Flugplätzen besondere sicherheitspolitische Anforderungen. Gleichzeitig birgt die Einführung nicht nur die skizzierten Gefahren für die informationelle Selbstbestimmung, zudem erhöhen die auf dem Markt befindliche Systeme die öffentliche Sicherheit eben nicht: Pilotverfahren am Bahnhof Berlin-Südkreuz wiesen wiederholt so hohe Fehlerraten auf, dass mit tausendfachen Fehlspeicherungen und damit unzulässigen Grundrechtseingriffen täglich zu rechnen ist (vgl. Stellungnahmen des Chaos Computer Club zum Abschlussbericht der Bundespolizei vom 13.10.2018, abrufbar unter https://www.ccc.de/en/updates/2018/debakel-am-suedkreuz).

Des Weiteren steht zu befürchten, dass durch die Einführung, gerade angesichts der zu erwartenden hohen Falscherkennungsraten, nicht nur gesellschaftlich ohnehin bestehende Diskriminierungen verfestigt werden, sondern auch dringend benötigtes Personal der Bundespolizei unnötig gebunden wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. von der geplanten gesetzlichen Legalisierung des polizeilichen Einsatzes biometrischer Gesichtserkennung als auch womöglich anderweitiger in Planung oder im Test befindlicher biometrischer Verfahren der eindeutigen Identifizierung von Personen in öffentlich zugänglichen Räumen Abstand zu nehmen,

2. die entsprechenden Passagen im derzeit öffentlich diskutierten Entwurfs des Bundesministerien des Inneren, für Bau und Heimat eines novellierten Bundespolizeigesetzes - wie durch den Bundesinnenminister angekündigt - tatsächlich ersatzlos zu streichen,

3. zum Schutz der Freiheitswahrnehmung in öffentlichen Räumen dem Bundestag einen Gesetzentwurf für ein gesetzliches Verbot der biometrischen, algorithmengesteuerten Gesichtserkennung oder anderweitiger biometrischer Verfahren zum Ziele der anlasslosen, eindeutigen Identifizierbarkeit von Bürgerinnen und Bürgern in öffentlichen Räumen vorzulegen,

4. auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass dort ebenfalls eine der Nr. 3 entsprechende gesetzliche Verbotsregelung verabschiedet und klarstellend „Clearview AI“ vergleichbare kommerzielle Geschäftsmodelle zur eindeutigen Bildidentifizierung als mit der EU-Datenschutzgrundverordnung sowie dem europäischen Datenschutzrecht insgesamt nicht vereinbar eingeordnet werden.

5. eine unabhängige, auch die Folgen für die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger umfassende wissenschaftliche Evaluierung der durch digitale Entwicklungen bewirkten Risiken für die Privatheit in öffentlichen Räumen vorzulegen, einschließlich einer Evaluierung der Zulässigkeit der Legalisierung des Einsatzes von Gesichtserkennung und anderen biometrischen Identifizierungsverfahren in öffentlichen Räumen insbesondere im Hinblick auf die Grundrechte der davon betroffenen Bürgerinnen und Bürger, aller anderen sich im öffentlichen Raum bewegenden Menschen sowie der gesamtgesellschaftlich zu erwartenden möglichen überindividuellen Folgen und Konsequenzen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 28. Januar 2020

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Das Bewusstsein für die von Systemen zur automatisierten Gesichtserkennung ausgehenden Risiken wächst derzeit weltweit: Zuerst in San Francisco, später in weiteren Städten Kaliforniens und anderer US-Bundesstaaten, wurde kürzlich die polizeiliche und private Verwendung von Gesichtserkennungssystemen ohne ausdrückliche Genehmigung verboten, was als ein Umdenken im „Silicon Valley“ und darüber hinaus bezüglich der Notwendigkeit der Regulierung interpretiert wurde (vgl. „Videoüberwachung: Warum die automatische Gesichtserkennung so gefährlich ist“ Frankfurter Rundschau vom 18.08.2019, abrufbar unter: https://www.fr.de/wirtschaft/gastwirtschaft/mein-gesicht-meine-freiheit-12919089.html).

In Deutschland hat sich ein Bündnis verschiedener Bürgerrechtsorganisationen zusammengeschlossen, um unter anderem für ein Verbot automatischer Gesichtserkennung in der Öffentlichkeit durch Polizei oder andere staatliche Akteure und ein wirksames Vorgehen gegen terroristische Bedrohungen statt ungezielter Massenüberwachung zu werben (vgl. https://gesichtserkennung-stoppen.de).

Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) hat jüngst ein EU-weites Verbot des staatlichen Einsatzes biometrischer Gesichtserkennung und weitere Regulierungen für den Einsatz durch Private, sowie eine klare Anwendung der EU-Datenschutzgrundverordnung gefordert (vgl. „BfDI für Verbot von biometrischer Gesichtserkennung im öffentlichen Raum“ heiseonline vom 22.01.2020, https://www.heise.de/newsticker/meldung/BfDI-Biometrische-Gesichtserkennung-im-oeffentlichen-Raum-verbieten-4643255.html).

Die EU-Kommission prüft derzeit offenbar ein zumindest temporäres Verbot von Gesichtserkennungen im öffentlichen Raum. Nach einem geleakten Positionspapier soll das Verbot zunächst für drei bis fünf Jahre andauern und für private wie öffentliche Akteure gelten (vgl. „EU erwägt Verbot von Gesichtserkennung, netzpolitik.org vom 17.01.2020, https://netzpolitik.org/2020/eu-erwaegt-verbot-von-gesichtserkennung/).

Die Bundesvorsitzende der SPD, Saskia Esken, äußerte sich zur Frage eines Verbots der automatischen Gesichtserkennung im öffentlichen Raum in den Medien folgendermaßen: „Ich kann nur empfehlen, sich in Kürze mit dem europaweiten Verbot von Gesichtserkennung zumindest im öffentlichen Raum zu befassen“, (vgl. „SPD-Chefin Esken fordert Verbot von Gesichtserkennung“, Handelsblatt vom 23.01.2020, https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/oeffentlicher-raum-spd-chefin-esken-fordert-verbot-von-gesichtserkennung-fdp-und-gruene-fuerchten-totalueberwachung/25462350.html).

Obwohl Bundesinnenminister Horst Seehofer die automatisierte Gesichtserkennung weiterhin für einen „wertvollen Beitrag“ hält, um die Arbeit der Polizei zu verbessern, verkündete er am 24.01.2020, die Regelung zur Gesichtserkennung aus dem Entwurf des neuen Bundespolizeigesetzes herausnehmen zu wollen.

Seitdem wird über die genauen Hintergründe dieses – zumindest vorübergehenden – Kursschwenks spekuliert: Während der Bundesinnenminister selbst angibt, noch „einige Fragen“ zu haben, wird in Medienberichten darüber spekuliert, ob es sich hier um ein taktisch motiviertes Manöver handelt, das vor allem dazu dient, andere bürgerrechtlich umstrittene Passagen des Gesetzesentwurfs, beispielsweise zum „Staatstrojaner“ und zur „Online-Durchsuchung“, im Bundeskabinett durchzubringen (vgl. „Warum hat Seehofer die Gesichtserkennung gestoppt?“, FAZ vom 24.01.2020, https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gesetzesreform-warum-hat-seehofer-die-gesichtserkennung-gestoppt-16599260.html).

Ein Sprecher des Bundesinnenministeriums stellte zugleich klar, dass „kein Umdenken des Ministers stattgefunden“ habe und die automatische Gesichtserkennung keineswegs „vom Tisch“ sei. Vor einer Verankerung im Ge-

setz wünsche der Minister eine „breite Debatte“, um für „gesellschaftliche Akzeptanz“ zu werben. Der Bundesinnenminister selbst sprach in diesem Zusammenhang von „schwierigen juristischen und praktischen Fragen“, davon, dass der Einsatz „keine ganz nebensächliche Angelegenheit“ sei und das Thema nun „sehr sorgfältig“ im parlamentarischen Raum“ diskutiert werden müsse.

Von Vertretern der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag wurde die jüngste Entscheidung des Bundesinnenministers öffentlich kritisiert. Gleichzeitig zeigte man sich optimistisch, dass es im weiteren Gesetzgebungsprozess gelinge, einen – ggf. leicht abgeänderten - Passus aufzunehmen und der Polizei die automatisierte Gesichtserkennung an öffentlichen Orten so doch noch zu ermöglichen (vgl. „Nicht pauschal moderne Technik von uns weisen“, Deutschlandfunk vom 26.01.2020, https://www.deutschlandfunk.de/bundespolizeigesetz-schuster-cdu-nicht-pauschal-moderne.694.de.html?dram:article_id=468804).

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Äußerungen des Bundesinnenministers und aus den Reihen der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag steht zu befürchten, dass im weiteren parlamentarischen Verfahren erneut eine entsprechende Passus in den Entwurf eines Bundespolizeigesetzes aufgenommen wird oder davon unabhängig in Kürze ein neuer Vorstoß zur automatisierten Gesichtserkennung im öffentlichen Raum durch die Polizei droht.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.